

Penataan Kewenangan Mahkamah Konstitusi dan Mahkamah Agung dalam Pengujian Peraturan Perundang-Undangan¹

Oleh: Edra Satmaidi²

1. Latar Belakang

Pengujian peraturan perundang-undangan atau yang dikenal dengan *judicial review* dalam tataran konsep berkaitan dengan supremasi konstitusi.³ Suatu konsekuensi yang tercipta dari penerapan teori jenjang norma (*Stufentheorie*) Hans Kelsen dan teori jenjang norma hukum (*die Theorie vom Stufentordnung der Rechtsnormen*) dari Hans Nawiasky di mana dalam kehidupan bernegara konstitusi (yang bersumber dan berdasar pada *groundnorm/ staat fundamentalnorm*) kemudian ditempatkan sebagai produk hukum tertinggi yang pada hakikatnya menjadi sumber dan dasar bagi seluruh produk hukum yang ada di bawahnya.⁴

Ketentuan Pasal 1 ayat (2) UUD 1945 sesudah perubahan merupakan penegasan dianutnya supremasi konstitusi. Kedaulatan sebagai kekuasaan tertinggi yang ada di tangan rakyat harus dilaksanakan oleh dan dengan cara sebagaimana

Majelis Permusyawaratan Republik Indonesia berkerjasama dengan Universitas Bengkulu, Hotel Santika Kota Bengkulu, 10-11 Oktober 2016

² Dosen Bagian Hukum Administrasi dan Ketatanegaraan Fakultas Hukum Universitas Bengkulu

³ Mahfud MD. dalam Ahmad dan Mulyanto, *Problematisa Pengujian Peraturan Perundang-Undangan (Judicial Review) pada Mahkamah Agung dan Mahkamah Konstitusi*, Jurnal Yustisia, Edisi 8, Januari-April 2013, hlm. 56

⁴ Bandingkan dengan Maria Farida, *Ilmu Perundang-Undangan (Jenis, Fungsi dan Materi Muatan)*, Kanisius, Yogyakarta, 2007, hlm. 57

diatur di dalam konstitusi. Supremasi konstitusi mengharuskan setiap lembaga penyelenggara negara dan segenap warga negara melaksanakan UUD 1945.⁵

Dalam kerangka supremasi konstitusi, *judicial review* lebih luas dari *constitutional review* karena objek yang diujinya tidak hanya mengenai produk hukum berbentuk undang-undang, tetapi mencakup pula peraturan perundang-undangan di bawah undang-undang⁶ terhadap ketentuan konstitusi atau UUD. Menurut Mahfud MD., dasar ide akan adanya mekanisme pengujian perundang-undangan (*judicial review*) adalah bagaimana caranya memaksa pembentuk peraturan perundang-undangan agar taat terhadap norma hukum yang tertuang dalam peraturan tingkat atasnya.⁷

Pasal 24A dan Pasal 24C UUD Negara Republik Indonesia Tahun 1945 menentukan wilayah wewenang pengujian peraturan perundang-undangan yaitu: (1) Mahkamah Agung (MA) berwenang menguji peraturan perundang-undangan di bawah undang-undang terhadap undang-undang, sementara (2) Mahkamah Konstitusi (MK) berwenang mengadili pada tingkat pertama dan terakhir yang putusannya bersifat final untuk menguji undang-undang terhadap Undang-Undang Dasar.

⁵ Jenedri M. Gaffar, *Supremasi Konstitusi*, Harian Seputar Indonesia, hlm. 75-76, diakses dari http://www.mahkamahkonstitusi.go.id/public/content/infoumum/artikel/pdf/makalah_3%20Kliping%2064-96.pdf

⁶ Jimly Asshiddiqie, *Model-Model Pengujian Konstitusional di Berbagai Negara*, Sinar Grafika, Jakarta, 2010, hlm. 4

⁷ Mahfud MD., *"Mengawal Arah Politik Hukum", Dari Prolegnas sampai Judicial Review*, http://www.mahfudmd.com/publik/makalah/Makalah_26.pdf

Jika dikaitkan dengan Pasal 7 Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan,⁸ pengujian Peraturan Pemerintah (PP), Peraturan Presiden (Perpres), Peraturan Daerah (Perda) terhadap Undang-Undang merupakan wewenang MA. Sedangkan, wewenang MK menguji konstitusionalitas Undang-Undang (UU) terhadap UUD 1945.

Terdapat dua isu hukum (*legal issues*) dalam pengujian peraturan perundang-undangan antara MK dan MA. *Pertama*, adanya dualisme pengujian peraturan perundang-undangan yang dilakukan oleh MK dan MA yang menimbulkan persoalan hukum. Hal ini terkait dengan putusan MA yang menyatakan bahwa peraturan perundang-undangan di bawah UU (misal PP, Perpres atau Perda atau Peraturan Menteri, Peraturan KPU yang ditentukan sebagai bagian peraturan perundang-undangan sepanjang diperintahkan oleh peraturan yang lebih tinggi atau ditetapkan atas dasar wewenang) tidak bertentangan dengan ketentuan UU, namun kemudian ada permohonan pengujian UU tersebut kepada MK, dan MK dalam putusannya menyatakan bahwa UU yang dijadikan batu uji oleh MA tersebut inkonstitusional atau bertentangan dengan UUD 1945. *Kedua*, bagaimana pengujian peraturan perundang-undangan di bawah Undang-Undang yaitu PP, Perpres atau Perda terhadap ketentuan UUD, lembaga manakah yang berwenang melakukan pengujian apakah hal tersebut merupakan wewenang MA ataukah wewenang MK ?

⁸ Hirarkhi peraturan perundang-undangan dalam Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan adalah: (1) UUD 1945; (2) TAP MPR; (3) UU/PERPPU; (4) PP; (5) PERDA (Provinsi dan Kabupaten/Kota)

2. Identifikasi Masalah

- (1) Bagaimanakah penataan kewenangan MK dan MA dalam mengatasi persoalan hukum yang muncul dari perbedaan putusan dan saling bertentangan antara putusan MK dan MA dalam menguji norma UU yang menjadi dasar pengujian peraturan perundang-undangan di bawah UU oleh MA?
- (2) Lembaga manakah yang berwenang (MK atau MA) menguji peraturan perundang-undangan di bawah UU terhadap norma UUD 1945?

3. Pembahasan

Terdapat beberapa tulisan yang membahas persoalan ini dan sampai kepada kesimpulan bahwa:⁹

- 1) Adanya dualisme kelembagaan (MK dan MA) yang berwenang melakukan pengujian peraturan perundang-undangan telah menimbulkan persoalan hukum dimana terdapat perbedaan putusan dan bahkan saling bertentangan antara MA dan MK atas pengujian perundang-undangan yang saling berkaitan. Dimana putusan MA yang bertitik tolak dari suatu norma UU dimentahkan oleh Putusan MK¹⁰ yang bertitik tolak dari suatu

⁹ Lihat (1) Ardilafiza, *Penyatuan Lembaga yang Berwenang Menguji Peraturan Perundang-Undangan pasca Putusan Mahkamah Konstitusi dan Mahkamah Agung tentang Uji Materi Pengaturan Pemilu*, Jurnal Konstitusi PKK Fakultas Hukum Universitas Bengkulu, Vol. II No. 2, November 2009, (2) Ahmad dan Mulyanto, *Problematika Pengujian Peraturan Perundang-Undangan (Judicial Review) pada Mahkamah Agung dan Mahkamah Konstitusi*, Jurnal Yustisia, Edisi 8, Januari-April 2013; (3) Janpatar Simamora, *Analisis Yuridis Terhadap Model Kewenangan Judicial Review di Indonesia*, Jurnal Mimbar Hukum, Vol. 25 No. 3, Oktober 2013.

¹⁰ Contoh Putusan MK No. 110, 111, 112, 113/PUU-VII/2009 yang memutuskan bahwa Pasal 205 ayat (4) dan Pasal 212 ayat (3) UU No. 15 Tahun 2008 adalah konstitusional bersyarat dan sekaligus telah mementahkan Putusan MA No. 15 P/HUM/2009 terkait pembatalan Perhitungan kursi tahap dua berdasarkan Peraturan KPU No. 15 Tahun 2009 yang pada waktu itu dinyatakan oleh MA bertentangan dengan Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2008 tentang Pemilu.

norma konstitusi. Lalu muncul sikap menerima putusan MK dan menolak putusan MA atau bahkan sebaliknya. Tergantung putusan mana yang menurut para pihak menguntungkan posisi mereka. Persoalan ini berpotensi memunculkan ketegangan bahkan konflik kelembagaan antara MK dan MA atau setidaknya dapat menurunkan martabat dan kewibawaan MA karena terkesan MA merupakan sub-ordinasi dari MK dalam pengujian peraturan perundang-undangan;

- 2) Sebaiknya kewenangan pengujian peraturan perundang-undangan diberikan kepada satu lembaga atau perlu adanya penyatuan lembaga yang berwenang menguji peraturan perundang-undangan. Bahkan ada yang berpendapat bahwa sebaiknya kewenangan atas semua pengujian peraturan perundang-undangan tersebut diberikan saja kepada MK sebagai lembaga yang menjaga konstitusionalitas peraturan perundang-undangan atau tertib hukum bukan kepada MA yang berperan sebagai lembaga yang mengupayakan keadilan masyarakat.

Persoalan adanya perbedaan putusan MK dan MA dan bahkan putusan tersebut saling bertentangan dalam pengujian peraturan perundang-undangan telah coba diselesaikan dengan Pasal 55 Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2003 tentang Mahkamah Konstitusi yang menegaskan bahwa pengujian peraturan perundang-undangan di bawah undang-undang yang sedang dilakukan Mahkamah Agung wajib dihentikan apabila undang-undang yang menjadi dasar pengujian peraturan tersebut sedang dalam proses pengujian Mahkamah Konstitusi sampai ada putusan Mahkamah Konstitusi. Menurut Pasal 7 Peraturan Mahkamah Konstitusi No. 06/PMK/2005 tentang Pedoman Beracara dalam Perkara Pengujian Peraturan Perundang-Undangan sebagai peraturan pelaksanaan Pasal 55 UU No. 24 Tahun 2003 memuat prosedur bahwa MK harus memberitahukan melalui surat yang

ditanda tangani oleh Ketua MK kepada MA perihal adanya permohonan pengujian UU dan meminta MA menghentikan pengujian peraturan perundang-undangan di bawah undang-undang yang sedang diuji. Pemberitahuan tersebut dalam jangka waktu paling lambat 7 (tujuh) hari kerja sejak permohonan dicatat dalam Buku Registrasi Perkara Konstitusi.

Dari ketentuan UU No. 24 Tahun 2003 dan Peraturan MK No. 06/PMK/2009 ini terlihat bahwa: (1) MK harus memberitahukan kepada MA perihal adanya pengujian UU walaupun MA tidak sedang menguji peraturan perundang-undangan di bawah UU; dan (2) MA wajib menghentikan proses pengujian peraturan perundang-undangan di bawah UU apabila UU yang menjadi dasar pengujian MA sedang dalam proses pengujian MK sampai ada putusan MK.

Ketentuan (1) menjadi dasar hukum bagi MA untuk menolak permohonan pengujian peraturan perundang-undangan di bawah UU dan ketentuan (2) menjadi dasar hukum untuk menghentikan proses pengujian peraturan perundang-undangan di bawah UU yang sedang dilakukan MA dan menunggu sampai adanya putusan MK untuk memastikan UU yang menjadi dasar pengujian MA tersebut sesuai atau tidak dengan UUD. Apabila UU tersebut dalam Putusan MK sesuai dengan UUD maka tentu proses pengujian peraturan perundang-undangan di bawah UU tersebut dapat dilanjutkan, tetapi apabila UU tersebut diputuskan oleh MK tidak sesuai dengan UUD, maka MA wajib menghentikan pengujian peraturan perundang-undangan di bawah UU tersebut.

Dalam rangka menjaga martabat putusan MA dalam pengujian peraturan perundang-undangan di bawah UU terhadap putusan MK dalam pengujian UU terhadap UUD di mana hal ini dapat terjadi ketika proses pengujian perundang-undangan tersebut dimulai terlebih dahulu oleh MA, kemudian pihak-pihak yang tidak puas atas putusan MA mengajukan permohonan pengujian ke MK sehingga lahir putusan MK yang berbeda bahkan saling bertentangan dengan putusan MA. Untuk mengatasi hal tersebut, UU perlu mewajibkan MA melakukan *double checking* sekaligus dalam arti pengujian peraturan perundang-undangan di bawah UU yang dilakukan oleh MA tidak hanya menjadikan UU sebagai dasar pengujiannya, namun juga memastikan bahwa UU tersebut tidak bertentangan dengan ketentuan UUD.

Tentu adalah suatu yang ironis kalau UU yang dijadikan MA sebagai dasar pengujiannya terhadap peraturan perundang-undangan di bawah UU secara materil ternyata juga bertentangan dengan ketentuan UUD. Oleh karena itu, dalam putusan MA harus ada pertimbangan hukum yang menyatakan bahwa UU yang menjadi dasar pengujian peraturan perundang-undangan di bawah UU sudah bersesuaian dengan norma UUD. Dengan demikian, apabila dikemudian hari ada permohonan pengujian norma UU tersebut terhadap ketentuan UUD ke MK, maka MK dapat menolak permohonan tersebut dengan alasan sudah ada putusan MA terkait pengujian norma UU tersebut. Kecuali MK berpendapat lain, bahwa UU tersebut secara keseluruhan ditenggarai bertentangan dengan ketentuan UUD 1945 sehingga perlu diuji kembali oleh MK atau dalam proses pembentukan UU tersebut

tidak sesuai dengan prosedur yang ditentukan konstitusi dan UU pelaksanaan dari ketentuan konstitusi tersebut.

Tidak tertutup kemungkinan bahwa suatu peraturan perundangan di bawah UU tidak bertentangan dengan UU, namun pada hakikatnya bertentangan dengan spirit, tujuan, prinsip dan ketentuan-ketentuan yang termuat dalam norma-norma UUD. Dapat saja hal ini bermula dari adanya pengaburan norma-norma UUD dalam pengaturan UU, sehingga peraturan pelaksanaan berupa peraturan perundang-undangan di bawah UU berpotensi besar menyimpang dan bertentangan dengan norma-norma konstitusi. Persoalannya UUD 1945 tidak memberikan kejelasan apakah MA yang berwenang atau MK yang berwenang atautkah MA dan MK sama-sama memiliki wewenang di dalam menguji peraturan perundang-undangan di bawah UU terhadap UUD. Ada kekosongan hukum yang harus dicarikan terobosan hukumnya baik melalui peraturan perundang-undangan maupun melalui konvensi ketatanegaraan yang berpegang pada doktrin dan asas-asas hukum ketatanegaraan. Hal ini penting dilakukan mengingat keseluruhan norma hukum tersebut saling terhubung dan mendapatkan validitasnya dari penjenjangan norma mulai dari norma yang tertinggi sampai norma yang terendah sebagai satu kesatuan keteraturan hukum (*legal order*).

Secara konseptual keberadaan MK dikaitkan dengan fungsinya sebagai *the guardian of the constitution* dan *the final interpreter of the constitution*. Hal ini tidak terlepas dari latar belakang keberadaan MK untuk menjamin pelaksanaan dan penegakan konstitusi dalam penyelenggaraan negara dan MK sebagai lembaga

pengadilan konstitusi memiliki wewenang memutus bagaimanakah seharusnya suatu ketentuan dalam UUD harus ditafsirkan, sehingga pertentangan penafsiran yang terjadi di antara penyelenggara negara dapat diselesaikan.¹¹ Supremasi konstitusi/UUD sangat tergantung bagaimana MK memainkan peranannya sebagai pengawal konstitusi dan penafsir konstitusi dalam menegakkan bangunan hukum dan peraturan perundang-undangan yang berbasis dan sesuai dengan norma konstitusi.

Penegakan supremasi konstitusi melalui pengujian peraturan perundang-undangan termasuk peraturan perundang-undangan di bawah UU (misalnya PP, Perpres atau Perda atau bentuk peraturan perundang-undangan lainnya yang ditetapkan atas dasar perintah peraturan yang lebih tinggi atau dasar suatu kewenangan seperti Peraturan Menteri, Peraturan KPU, Peraturan BI, Peraturan MA, dsb) terhadap UUD perlu dilekatkan pada kewenangan MK dalam kedudukannya sebagai pengawal dan penafsir konstitusi. Pengujian ini dilakukan agar norma-norma hukum yang dimuat dalam peraturan tingkat bawah apalagi dalam peraturan terendah yang seringkali sudah jauh dari apa yang dikendaki oleh UUD (karena adanya pembiasan atau pengkaburan norma konstitusi dalam UU terlebih dahulu yang menjadi dasar peraturan di bawah UU tersebut) dapat dikoreksi kembali dan disusun berdasarkan dan sesuai dengan norma hukum konstitusi. Jika pengujian terhadap semua peraturan perundang-undangan termasuk

¹¹ Jenedri M. Gaffar, *Konstitusi dan MK* dalam Harian Seputar Indonesia, hlm. 81, diakses dari http://www.mahkamahkonstitusi.go.id/public/content/infoumum/artikel/pdf/makalah_3%20Kliping%2064-96.pdf

peraturan perundang-undangan di bawah UU tidak dapat dilakukan, tentunya supremasi konstitusi tidak dapat ditegakkan. Jika supremasi konstitusi tidak dapat ditegakkan, tentunya kedaulatan rakyat yang bersandarkan pada konstitusi juga tidak dapat ditegakkan.

4. Perubahan Kelima UUD 1945 atau Perubahan Undang-Undang

Jalan penataan kewenangan pengujian peraturan perundang-undangan antara MK dan MA seyogyanya dapat dilakukan melalui Perubahan Kelima UUD 1945 dengan suatu pilihan bahwa pengujian semua peraturan perundang-undangan terhadap norma UUD dilekatkan pada kewenangan MK, tidak lagi ada pembagian wilayah pengujian dengan MA. MK satu-satunya lembaga pengawal dan penafsir konstitusi bila dipertentangkan dengan norma-norma peraturan perundang-undangan lainnya. Hal ini baik dilakukan agar tidak ada lagi perbedaan putusan dan saling bertentangan antara putusan MA dan MK di dalam menguji peraturan perundang-undangan atau setidaknya menghindari kerumitan dan persoalan hukum akibat dualisme pengujian tersebut.

Jalan yang lebih mudah dibandingkan dengan perubahan kelima UUD 1945 adalah perubahan UU No. 24 Tahun 2003 tentang Mahkamah Konstitusi dan UU No. 14 Tahun 1985 jo UU No. 5 Tahun 2004 jo UU No. 3 Tahun 2009 tentang Mahkamah Agung serta UU No. 4 Tahun 2004 jo UU No. 48 Tahun 2009 tentang Kekuasaan Kehakiman yang membuat terobosan hukum dalam mengatasi kelemahan pembagian wilayah wewenang menguji peraturan perundang-undangan antara MK dan MA serta mempertegas kewenangan MK dalam menguji peraturan

perundang-undangan di bawah UU terhadap norma UUD 1945. Dalam rangka menjamin pelaksanaan pengujian peraturan perundang-undangan yang baik maka Presiden dan DPR perlu menetapkan Undang-Undang tentang Pengujian Peraturan Perundang-Undangan yang berisi ruang lingkup pengujian, prinsip-prinsip pengujian, wewenang pengujian, dasar pengujian, metode pengujian, putusan dan implementasi putusan berikut mengatur hukum acara pengujian peraturan perundang-undangan.

5. Kesimpulan

Dari paparan di atas dapat dikemukakan dua kesimpulan sebagai berikut:

1. Pengujian peraturan perundang-undangan di bawah UU terhadap norma UU yang dilakukan oleh MA harus melalui *double checking* dalam arti tidak hanya menjadikan norma UU sebagai dasar pengujian tetapi terlebih dahulu memastikan konstiusionalitas norma UU tersebut sehingga MK tidak perlu lagi menguji permohonan uji materil norma UU tersebut dengan norma konstitusi. Sehingga dapat menghindari adanya perbedaan putusan dan bahkan saling bertentangan antara putusan MA dan putusan MK dalam menguji norma yang sama.
2. Pengujian peraturan perundang-undangan di bawah UU terhadap UUD dilekatkan pada kewenangan MK sebagai lembaga pengawal dan penafsir konstitusi dalam rangka memperkuat supremasi konstitusi yang merupakan basis dan validitas peraturan perundang-undangan di bawahnya.

Pustaka Rujukan

- Ahmad dan Mulyanto, *Problematisa Pengujian Peraturan Perundang-Undangan (Judicial Review) pada Mahkamah Agung dan Mahkamah Konstitusi*, Jurnal Yustisia, Edisi 8, Januari-April 2013
- Ardilafiza, *Penyatuan Lembaga yang Berwenang Menguji Peraturan Perundang-Undangan pasca Putusan Mahkamah Konstitusi dan Mahkamah Agung tentang Uji Materi Pengaturan Pemilu*, Jurnal Konstitusi PKK Fakultas Hukum Universitas Bengkulu, Vol. II No. 2, November 2009
- Janpatar Simamora, *Analisis Yuridis Terhadap Model Kewenangan Judicial Review di Indonesia*, Jurnal Mimbar Hukum, Vol. 25 No. 3, Oktober 2013.
- Jenedri M. Gaffar, *Supremasi Konstitusi*, Harian Seputar Indonesia, diakses dari http://www.mahkamahkonstitusi.go.id/public/content/infoumum/artikel/pdf/makalah_3%20Kliping%2064-96.pdf
- , *Konstitusi dan MK* dalam Harian Seputar Indonesia, diakses dari http://www.mahkamahkonstitusi.go.id/public/content/infoumum/artikel/pdf/makalah_3%20Kliping%2064-96.pdf
- Jimly Asshiddiqie, *Model-Model Pengujian Konstitusional di Berbagai Negara*, Sinar Grafika, Jakarta, 2010
- Mahfud MD., *"Mengawal Arah Politik Hukum", Dari Prolegnas sampai Judicial Review*, http://www.mahfudmd.com/publik/makalah/Makalah_26.pdf
- Maria Farida, *Ilmu Perundang-Undangan (Jenis, Fungsi dan Materi Muatan)*, Kanisius, Yogyakarta, 2007